

# PAPERS 61 GOBERNANZA METROPOLITANA

## PRESENTACIÓN

El número 61 de la revista **Papers** se centra en la **gobernanza metropolitana**. Los datos son innegables: el proceso de urbanización en el mundo es una tendencia estable y en aumento. Según Naciones Unidas, en el año 1950 el 30% de la población mundial vivía en áreas urbanas; actualmente, este porcentaje es del 51% y se estima que en 2030 llegará al 60% y en el año 2050, al 66%. Las aglomeraciones urbanas en todo el mundo comparten una serie de retos, especialmente la cohesión social y las consecuencias del cambio climático. Para poder afrontar dichos problemas, la **gobernanza metropolitana** es un elemento clave. Desde los años 90, progresivamente y con algunos recelos, se ha ido sustituyendo el concepto de 'gobierno' por el de 'gobernanza', especialmente en el ámbito local. La gobernanza urbana o metropolitana hace referencia a otro modo de gobernar, menos jerárquico, basado en redes de actores que incluyen no solo a la Administración sino a otros actores del sector público, del sector privado y del tercer sector. En el caso de las aglomeraciones urbanas, la gobernanza afronta una serie de retos específicos, puesto que se trata de un territorio en constante evolución, a menudo sin un reconocimiento institucional y con una concentración al mismo tiempo de la actividad económica y de las desigualdades sociales.

En este número hemos querido recoger análisis y reflexiones sobre los diversos elementos que influyen en la **gobernanza metropolitana**: la dimensión espacial y la configuración de áreas metropolitanas, las competencias, la financiación, el tipo de representación democrática, las relaciones entre los diversos actores (horizontales y verticales), las políticas concretas a escala metropolitana. Los artículos abordan los diferentes elementos de la **gobernanza metropolitana**, incluyendo una perspectiva comparada (con ejemplos de otros países), pero también reflexionando sobre nuestro entorno más próximo.

En efecto, con este número de **Papers** queremos contribuir al análisis de los retos de la gobernanza, especialmente del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). El AMB es la única área metropolitana que existe formalmente en España como administración local y fue creada en el año 2010, aunque la cooperación metropolitana ya cuenta con más de 40 años de trayectoria. Después de dos mandatos, es un buen momento para ver cuáles son sus debilidades y cuál es su potencial para el despliegue de políticas metropolitanas. Los autores y las autoras de los artículos son personas referentes en cada una de las temáticas tratadas, ya sea desde el ámbito y la reflexión académica

como desde su compromiso y experiencia dentro de la Administración pública. Queremos agradecerles su generosidad e imprescindible colaboración para hacer posible la publicación de este monográfico.

En definitiva, el número 61 de **Papers** pone sobre la mesa las cuestiones más relevantes de un tema que pensamos que debería ser prioritario en la agenda política, tal y como han puesto de manifiesto las diversas agendas mundiales como la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana o la Agenda Urbana Europea, entre otras. Esperamos que las reflexiones y conocimientos contenidos en la revista sirvan para continuar y extender el debate dentro del ámbito académico y de la Administración y también entre la ciudadanía.

## INTRODUCCIÓN: LOS RETOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA DEL ÁREA DE BARCELONA

MARC MARTÍ-COSTA

Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona

La creciente urbanización del territorio, la importancia económica de la aglomeración urbana, las mejoras en las infraestructuras y las reducciones en los tiempos de desplazamiento han producido un reescalamiento del fenómeno urbano, en el que las metrópolis o las ciudades-región toman cada vez más sentido en la vida cotidiana de la población y requieren formas de gobierno reforzadas pero también flexibles, eficientes pero también democráticas. A lo largo de los artículos que constituyen este monográfico hemos querido reflexionar sobre la gobernanza metropolitana en torno a dos grandes cuestiones: a) el grado de institucionalización de las áreas metropolitanas en España y cómo el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) se sitúa en dicho contexto; y b) cuáles son los retos, problemas e instrumentos existentes para que el AMB desarrolle su potencial normativo como gobierno metropolitano.

### 1. La institucionalización de las áreas metropolitanas en el contexto español y catalán

El modelo español de gobierno local se acostumbra a clasificar dentro del modelo napoleónico, en contraste con los modelos anglosajones, nórdicos o centroeuropeos (Bertrana, 2015). La tradición napoleónica se caracteriza por la uniformidad en la planta

territorial (en el caso español réplica por todo el territorio de autonomías, provincias y municipios; más las comarcas, en el caso catalán), la fragmentación (gran cantidad de pequeños municipios y grandes resistencias a la fusión), la falta de recursos propios del gobierno local en relación con los servicios que ofrece, y la centralidad de la figura del alcalde, tanto como representante de la comunidad local, como al frente de la Administración municipal (Pano y Magre, 2018). La fuerte identidad local y el liderazgo personalista en contraste con un gobierno colectivo y unos procesos decisionales más consensuales no serían favorecedores de la fusión de municipios como respuesta a las necesidades de mayor eficiencia en la prestación de servicios locales. Sin embargo, en nuestro contexto, de la necesidad se hace virtud y las debilidades de aquellas administraciones municipales con poca población se compensan mancomunando servicios, y con el apoyo de otras administraciones intermedias que proveen del apoyo técnico necesario con el fin de desarrollar las funciones que les son propias y favorecer el intercambio entre los municipios. En el caso catalán, los consejos comarcales y las diputaciones han cumplido esta función complementaria y son, junto con los municipios, las instituciones que configuran los *sistemas de gobierno local*.

La organización territorial basada en municipios y provincias contrasta con las cartografías y los análisis que nos ofrece José María Fera Toribio de la Universidad Pablo de Olavide en el primer artículo del monográfico, en el que pone de manifiesto la importancia en España de los 44 nodos metropolitanos donde viven 33 millones de personas, el 71% de la población. En contraste con la uniformidad de la planta territorial, estas áreas urbanas funcionales tienen características diferentes, que el autor distribuye en seis grupos, que se reúnen en tres grandes categorías. La primera de ellas es la de las *regiones metropolitanas*, conformada por las áreas funcionales de Madrid y Barcelona, con una mayor extensión y complejidad funcional y estructural. La segunda categoría sería propiamente la de las *áreas metropolitanas*, y se distinguen tres subgrupos: las *áreas urbanas consolidadas* (Valencia, Sevilla y Bilbao), las *áreas metropolitanas polinucleares* (Oviedo-Gijón-Avilés; Bahía de Cádiz-Jerez; Málaga-Marbella; Vigo-Pontevedra; Alicante-Elche) y las *áreas metropolitanas estándar* (Las Palmas; Zaragoza; Murcia, Palma; Granada; A Coruña; Santa Cruz de Tenerife; Donosti; Valladolid; Santander; Tarragona; Castellón y Pamplona). Finalmente, encontramos las *áreas metropolitanas menores e incipientes* que agrupan a menos población y extensión territorial y tienen una integración más limitada del mercado residencial.